



Painel: *Interações entre as políticas públicas e a agenda das mudanças climáticas na América Latina,*

Universidade de Brasília, 19/5/2015

Eric Sabourin, CIRAD, Umr Art-Dev e UnB-CDS

Introdução

Diante da importância que vem tomando essa questão no mundo e em particular na América Latina, existe cada vez mais uma necessidade de entender melhor a importância e o papel das políticas públicas que tratam do problema climático (NRC, 2013; Biesbroek *et al.*, 2010). Nos países da América Latina, frente à incidência das secas, crises da água e outros eventos que vem surgindo nas escalas locais como nacionais (Blanco e Fuenzalida, 2013) quais são as medidas tomadas em matéria de políticas agrícolas, ambientais e de desenvolvimento rural. Consideramos a questão seguinte: face ao “problema” das mudanças climáticas tais como são colocadas pela agenda das organizações internacionais, como reagem os estados nacionais e como traduzem essa reação pública? (Kingdom, 2010).

O presente painel foi organizado e está sendo coordenado pela Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina. Os trabalhos do painel tratam mais especificamente das interações entre as políticas públicas e a agenda das mudanças climáticas em países da América Latina, aqui com exemplos do Brasil e do Peru.

Contribuição dos dois estudos de caso

Jorge Ellegren a partir de uma apresentação da elaboração da estratégia pública do Peru para enfrentar a mudança climática, mostra a complexificação sucessiva do Plano GRACC para o Plano Cambio Climático assim como o crescimento da atualização das suas estimativas orçamentárias. O Plano “Cambio Climático” sendo mais ambicioso, propõe incluir medidas de coordenação inclusive dos setores da saúde e da educação. Finalmente Jorge Ellegren apresenta as dificuldades específicas em termos de aplicação do plano para o setor da agricultura e a necessidade de agregar a postura de adaptação um enfoque pela mitigação dos efeitos da mudança climática sobre a agricultura e outro enfoque pelo manejo integrados das paisagens; isto é incluindo a promoção ou o pagamento dos serviços ecossistêmicos.

No caso do Brasil, Marcel Bursztyn constata a multiplicação de planos de políticas públicas de clima, correspondendo à tomada de consciência da mudança climática como um problema público e reconhecido, por tanto como uma primeira tentativa de resposta para a sociedade. Marcel Bursztyn. interroga o sentido e a efetividade desses planos ou estratégias de coordenação de políticas setoriais a partir da entrada climática, dadas às contradições que aparecem entre elas. Cita por exemplo no caso do Brasil o caso das políticas agrícolas e fundiárias e a sua aplicação em particular na região Amazônica. E pergunta-nos, se no melhor dos casos, não seria uma oportunidade chave de questionamento da sustentabilidade dos nossos modelos econômicos e sociais para repensar o elemento chave do planejamento das políticas setoriais, num momento de desregulação e de abandono de metas de planejamento.

Os dois trabalhos confirmam a realidade de uma reconfiguração mais ou menos avançada na América Latina de certas políticas agrícolas, ambientais e de desenvolvimento rural por caso da agenda da mudança climática, pelo menos na ação de planejamento.

Além das inevitáveis contradições entre tais planos de Mudança Climática e certas políticas setoriais, em particular num país continente e federado como o Brasil, pode se identificar a contribuição para agenda da Mudança Climática de instrumentos de políticas públicas tradicionais (desenvolvimento rural, políticas sociais ou ambientais) que não foram pensados inicialmente em função da agenda do clima, mas que tem um impacto em termos de fortalecimento das capacidades de resiliência dos agricultores e outros atores rurais (Lindoso, *et al*, 2014).

Novas perguntas para a pesquisa

Limitaremos nos aqui, a título preliminar, apenas a dois aspectos das políticas de clima na América latina: a escala da sua implementação e a questão da sua medição ou avaliação.

Escala e de implementação e papel do território

A primeira questão central relativa à questão da mitigação ou da adaptação as mudanças climáticas no setor da agricultura e do meio ambiente é aquela da escala de ação e de planejamento da intervenção. Como os estados e os tomadores de decisão pública manejam a tensão existente entre uma necessidade de intervenção sobre os mecanismos e as praticas relativos aos sistemas de produção agropecuária ou florestal que se dão ao nível local ou na escala do território e a disponibilidade de dados científicos sobre os fenômenos climáticos? Pois estes dados estão sendo produzidos principalmente nas escalas macro regionais.

Medição e avaliação

Uma segunda pergunta comum para os dois panelistas seria aquela da medição. Como os planos nacionais de clima, integram ou não a questão da medição dos efeitos ou impactos das medidas propostas. As politicas nacionais consideradas as mais eficientes e bem sucedidas em termos de promoção de serviços sistêmicos no Costa Rica ou no México deixaram de associar o pagamento pelo serviço a medição desse serviço. Os debates nas comissões parlamentares para a elaboração do Projeto de Lei sobre Pagamento de Serviços Ambientais no Brasil vão aparentemente na mesma direção: já foi aceita a ideia de pagar ou compensar os proprietários, mesmo sem que haja adicionalidade de serviços com relação as exigências e aplicação na lei (código floresta ou norma ambiental).

Ou será que a única forma de medição que sobrevive no meio dessas guerras de cifras, seria a captação de Carbono e a sua compensação ou a sua compra/venda, num mercado de carbono que parece hoje totalmente desconectado de efeitos reais?

Considerações finais

A partir desses primeiros elementos, podemos nos interrogar sobre os temas de pesquisa mais urgentes ou pertinentes, não obviamente no setor da medição ou da avaliação das mudanças climáticas e da sua mitigação, mas em matéria de acompanhamento e avaliação das Políticas de Clima.

Parece importante examinar três principais vertentes da mudança ou da adaptação das politicas publicas de desenvolvimento em face da agenda do clima:

- i) Primeiro caberia examinar as formas de evolução do processo politico mediante as suas modalidades de formulação e de implementação e os seus meios de ação (Hill, 2009). Quem tem o poder de decidir se ha uma crise ambiental (Cobb e Elder, 1972) Quem são os atores relevantes? Quais os conflitos entre as politicas setoriais ou

elas e os planos climáticos, quais são as tensões entre as formas e cooperação e de aprendizagem? (Aldunce et al., 2012; Lampis, 2014) ;

- ii) Em matéria de conteúdo das políticas públicas, quais novos instrumentos aparecem (Hood, 1983; Lascoumes e Le Gales, 2007)? Com que tipo de perfil? São instrumentos de cooperação, de cobrança de direitos ou de incentivo? Trata-se apenas do redesenho de instrumentos anteriores?
- iii) Como se dá a sua implementação coletiva ou coordenada? Qual é a instrumentação ou a possível instrumentalização desses dispositivos pelos atores das políticas públicas? Quais são as interações entre medidas de regulação e medidas tecnocráticas, como se dá o diálogo entre os setores da agricultura, do meio ambiente, da indústria (Eriksen *et al*, 2011).

Consideramos que um programa de pesquisa comparativo na escala da América Latina teria que intentar reunir três elementos para construir uma agenda de pesquisa sobre essas políticas:

- i) Realizar um mapeamento, um inventário dos atores-chaves de um lado e, do outro lado, dos instrumentos de política pública frente a questão da mudança climática;
- ii) Analisar como são construídas as agendas nacionais específicas de política de clima (Rykkja et al, 2014) ;
- iii) Contribuir para a abertura do debate público sobre as políticas de clima e as suas diversas estratégias. Além do aspecto científico de uma pesquisa desta natureza, parece importante associar os atores a essas políticas. Em particular, deve-se pensar em modalidades de participação da sociedade civil para o acompanhamento dessas políticas e a sua avaliação.

Referencias bibliográficas

- Aldunce, P., Neri, C. y Szlafsztein, C.(Ed.). Hacia la Evaluación de Prácticas de Adaptación ante la Variabilidad y el Cambio Climático. Editorial NUMA/UFPA, Belém, Brasil.2012
- Biesbroek et al. 2010. Europe adapts to climate change: Comparing National Adaptation Strategies, *Global Environmental Change* 20.
- Blanco G ; Fuenzalida I, La construcción de agendas científicas sobre cambio climático y su influencia en la territorialización de políticas públicas: reflexiones a partir del caso chileno in Cobb R.W., Elder C. D., *Participation in American Politics, The Dynamics of Agenda-Building*, Allyn Bacon, 1972
- Postigo, J. (ed) *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas*. CLACSO, Santiago de Chile. 2013
- Eriksen, S., Aldunce, P., Bahinipati, C., et al. 2011. When not every response to climate change is a good one: Identifying principles for sustainable adaptation. *Climate Change and Development*, 3(1): 7-20.
- Hill M, *The Public Policy Process*, Pearson, 2009
- Hood C, *The Tools of Government*, Palgrave Mcmillan, 1983

- Kingdon J, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd edition, 2010.
- Lascoumes P., Le Gales P. (dirs), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, 2007
- Lampis A. La adaptación al cambio climático: el reto de las dobles agendas en Postigo, J. (ed) *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. CLACSO, Santiago de Chile pp.29-49 2013
- Lindoso, D.P, Rocha, J.D., Debortoli, N., Parente, I.I., Eiró, F., Bursztyn. 2014. Integrated Assessment of Smallholder farming's Vulnerability to drought in The Brazilian Semi-arid. *Climate Change*. 2014
- National Research Council, 2013 *Climate Change: evidence, impacts & choices*. Nat Academy of Sciences.
- Palacio G. Cambio climático, retórica política y crisis ambiental: una nueva interfase entre ciencias naturales y ciencias sociales en Postigo J. (ed) *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. CLACSO, Santiago de Chile.2013
- Rykkja et al, "Implementation and governance: Current and future research on climate change policies", *Public Policy and Administration*, 29, 2014.